

Les échelles de la cohésion spatiale en Europe

Guy Baudelle¹ et Benoît Montabone²

Université européenne de Bretagne, Rennes, France

Après avoir rappelé l'importance de la cohésion territoriale et du polycentrisme pour l'Union européenne, on pointe les principaux enjeux liés à la multiplication des acteurs agissant sur ses territoires. On montre ensuite que l'irruption de l'ambition de la compétitivité complique la recherche de la cohésion territoriale et place les responsables devant trois grands choix stratégiques possibles (I). Pour évaluer si l'un d'entre eux a été privilégié, on observe la ventilation des fonds structurels dans les régions françaises d'Objectif 2 (II). Les résultats montrent une répartition équilibrée entre les différents types de régions et un souci de combiner la quête de la cohésion territoriale et du polycentrisme avec la poursuite d'une meilleure compétitivité nationale. Ce résultat n'empêche pas la persistance de débats théoriques assez vifs (III). Nous tentons d'en tirer des conclusions sur les échelles et les modalités d'intervention optimales en faveur de la cohésion territoriale.

Mots-clés : Union européenne – cohésion territoriale – Fonds structurels – Objectif 2 – France – échelle – compétitivité – polycentrisme – FEDER – FSE – aménagement.

1. Des interventions territoriales plurielles sur les territoires de l'Union européenne

1.1. Cohésion territoriale et polycentrisme

L'Union européenne (UE) a adopté le principe de **cohésion territoriale** qui complète et renforce celui de *cohésion sociale*. La cohésion territoriale vise à « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées*³ » pour « *parvenir à une distribution géographiquement équilibrée de la croissance sur le territoire de l'UE* » selon les termes du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) (CE, 1999). *L'Agenda Territorial* de l'UE (CE, 2007), qui actualise le SDEC, a de nouveau fixé comme première tâche pour l'aménagement de l'espace européen le renforcement de la cohésion territoriale.

L'expression, très discutée, peut revêtir **deux significations** différentes mais non antinomiques. La cohésion territoriale (ou spatiale) renvoie d'abord à une **cohésion entre les territoires**, dans la mesure où il s'agit d'éviter de trop fortes inégalités régionales qui menaceraient la bonne entente de l'Union et provoqueraient des conflits par refus des Etats et des régions les plus riches d'exercer leur solidarité envers les moins développées. Mais dans la mesure où elle vise une *équité spatiale*, c'est-à-dire l'égalité des chances quel que soit son lieu d'habitation, la cohésion territoriale est aussi une **cohésion par le territoire** : en dotant chaque territoire des infrastructures nécessaires à l'accès à l'éducation, à la société de la connaissance et à l'emploi, on réduit les inégalités entre citoyens de l'Union (Baudelle, 2006).

Pour parvenir à la cohésion spatiale, l'Agenda territorial réaffirme toute l'importance du **polycentrisme** dont le SDEC avait fait une de ses recommandations majeures pour l'UE. Rappelons que l'ambition d'une UE polycentrique se décline à **trois échelles** :

- **mondiale et continentale** (faire émerger de nouvelles zones d'intégration mondiale en dehors de l'« europentagone ») ;
- **nationale et transnationale** (favoriser des réseaux urbains nationaux moins dominés par leur région-capitale pour former des systèmes polycentriques plus équilibrés) ;

¹ Professeur d'aménagement de l'espace-Urbanisme, Chaire européenne Jean Monnet, laboratoire ESO (UMR CNRS 6590).

² Doctorant en géographie et aménagement de l'espace, laboratoire ESO (UMR CNRS 6590).

³ Article 158 du Traité.

- **régionale et locale** (assurer la promotion des villes petites et moyennes et la réduction des inégalités villes-campagnes).

Mais l'UE, qui n'a pas de compétences officielles en la matière, n'est naturellement pas la seule à viser la cohésion puisque dans tous les Etats membres les autorités nationales et, le cas échéant, régionales et locales mettent en œuvre leurs propres politiques de réduction des inégalités dans leurs territoires respectifs. Les **échelles d'intervention se sont donc multipliées**. Cette situation soulève toute une série de questions.

1.2. Les enjeux liés à la multiplication des échelles d'intervention territoriale

Sans évoquer une difficile gouvernance multiniveaux, la multiplication des acteurs rend d'abord nécessaire un **minimum de coordination** pour éviter des contradictions ou des redondances dans l'action publique, en supposant que ces différentes politiques poursuivent les mêmes buts. Dans l'Europe communautaire, plusieurs outils ont permis de progresser dans cette direction, à commencer par le SDEC et l'Agenda territorial dont c'est l'objet même au niveau des Etats membres. Les espaces INTERREG donnent lieu de leur côté à une coordination horizontale entre territoires voisins, notamment à travers la réalisation de *visions spatiales* pouvant servir de base à des stratégies communes (Nadin, 2002 ; Dühr, 2005 ; Baudelle, Elissalde, 2007 ; Buléon, Shurmer-Smith, 2008). En ce qui concerne la nouvelle politique de cohésion de l'UE, l'articulation à trois niveaux entre les Orientations stratégiques communautaires (OSC), déclinées ensuite par chaque Etat dans un Cadre de référence stratégique national (CRSN) (DIAC, 2006) lui-même détaillé dans des Programmes opérationnels (PO) régionaux a marqué un net progrès sans toutefois faire disparaître les éventuelles divergences entre les politiques communautaires et les stratégies de développement spatial conduites aux autres échelles.

Un second problème concerne la **détermination du niveau le plus efficace** pour réduire les disparités régionales. Un **système de péréquation nationale** semble a priori plus puissant en raison des transferts sociaux opérés par les retraites, allocations chômage et minima sociaux (DIAC, 2006 ; Davezies, 2008). Il peut cependant en résulter une inégalité entre régions de même niveau de richesse mais situées dans des Etats inégalement développés : toutes choses égales par ailleurs, une région située dans un pays riche sera bénéficiaire nette tandis qu'une région équivalente mais appartenant à un pays plus pauvre sera contributrice nette. La région de Lisbonne et la Catalogne aideraient ainsi les régions moins développées de leurs pays respectifs alors que le Pays de Galles ou Midi-Pyrénées, pourtant un peu plus riches (en PIB/tête) bénéficieraient de transferts nationaux dans leur propre pays (EC, 1998 ; Davezies, 1997 et 2002). Un système moins centralisé engendrerait donc une moindre solidarité nationale envers les régions défavorisées au point que la décentralisation constituerait un danger (Prud'homme, 1995).

Inversement, les thèses du « **nouveau régionalisme** » prônent le transfert de pouvoir de rééquilibrage vers le niveau régional dans le but d'améliorer la compétitivité et le développement économique régional en raison même de l'effacement de l'Etat, largement vidé de sa substance par les pouvoirs supranationaux, les échelons infranationaux et les liens interrégionaux. Même à propos d'un pays resté aussi centralisé que la France, on a pu considérer que « *l'Etat se retire des territoires* » (Epstein, 2008). Selon ce paradigme, la **région est le niveau le plus efficace** pour contenir les nouveaux régimes d'accumulation de capital et de transformation territoriale (Jessop, 1994 ; MacLeod, 2001). Elles apparaissent donc comme des vecteurs de cohésion territoriale.

Troisième enjeu : il apparaît que les **inégalités territoriales** les plus criantes s'observent à des échelles de plus en plus **finies**, et notamment au sein d'une même région voire d'une même agglomération. La **théorie de la mosaïque** rend bien compte de cette réalité qui voit coexister des niveaux de développement et des dynamiques spatiales très hétérogènes au sein d'un même territoire (Illeris, 1992). Ces nouvelles configurations obligent à reconsidérer la question de l'échelle optimale de régulation territoriale. Faut-il accepter par exemple que les régions métropolitaines les plus prospères telles que l'Ile-de-France recourent à des fonds structurels pour résorber les problèmes sociaux de leurs quartiers populaires plutôt que de faire appel à une meilleure solidarité de la part de leurs collectivités territoriales les mieux pourvues ? Dans ce contexte, la **question de la subsidiarité** se trouve relancée : quel est, en somme, le niveau d'intervention optimal ?

1.3. La compétitivité territoriale est-elle compatible avec la cohésion ?

Déjà complexifié par la multiplication des acteurs, le projet de cohésion territoriale se trouve apparemment remis en cause par le souhait exprimé par l'UE de voir **renforcer la compétitivité** globale de l'espace communautaire. La politique de cohésion est même désormais conçue comme « *le principal instrument au niveau européen dans la réalisation de l'ambition de l'Union européenne de devenir (...) une zone de croissance élevée, de compétitivité et d'innovation* » selon les propres termes du *Quatrième rapport sur la cohésion* (CE, 2006). La compétitivité est définie par la DG Regio comme « *la capacité d'une région à anticiper et à relever les défis économiques et sociaux, tant internes qu'externes, en offrant de nouvelles opportunités économiques, notamment des emplois de meilleure qualité, à ses habitants* ». Ce souci n'est pas tout à fait inédit, les politiques macro-économiques s'étant toujours préoccupées de la compétitivité. Ce qui est nouveau en revanche, c'est la **territorialisation de la compétitivité** : il s'agit d'accroître les performances d'ensemble en exploitant les ressources des territoires, le nouveau nom de l'ex-DATAR symbolisant ce tournant (DIAC : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires). Cette volonté de tirer le maximum de bénéfices des avantages propres à chaque territoire conduit fréquemment à vouloir **s'appuyer sur les plus compétitifs** d'entre eux et donc à encourager de facto la polarisation. La nécessité de renforcer la compétitivité nationale conduit ainsi chaque pays à promouvoir ses points forts, ce qui revient souvent à soutenir son pôle majeur (souvent la région-capitale), plus compétitif dans un contexte de métropolisation et de concurrence entre régions de pays différents.

Le **cas français**, historiquement dominé par la fameuse opposition entre Paris et « le désert français », est particulièrement **représentatif de cette évolution** puisque le responsable de la DATAR de 1997 à 2002, estime que Paris « *doit être favorisée dans la compétition mondiale* » (Guigou, 2008). De même, l'un de ses successeurs en poste de 2004 à 2008 considère que « *le développement de l'Île-de-France est aujourd'hui un des objectifs d'une politique d'aménagement du territoire nationale digne de ce nom* » (Mirabaud, 2008). La nouvelle ligne de conduite de la DATAR a été définie dans un document d'orientation stratégique très offensif qui confirme le rôle décisif attribué à Paris dans la mesure où « *il apparaît nécessaire aujourd'hui de renforcer les atouts de l'Île-de-France afin de les mettre au service de la compétitivité nationale* » si bien que « *la place mondiale de la région capitale devra être confortée* » (DATAR, 2003). Ce rapport invite à « *passer d'une politique essentiellement défensive et redistributive à un aménagement du territoire résolument orienté vers la création de richesses* ». En somme, plutôt que de continuer à soutenir en pure perte activités et zones en déclin, il convient d'encourager davantage les pôles français d'envergure internationale.

Or, un tel choix entre donc **en contradiction** non seulement avec l'objectif affiché du polycentrisme mais aussi avec celui de la cohésion territoriale qui suppose de s'occuper en priorité du sort des plus faibles pour parvenir à la convergence.

Trois stratégies s'opposeraient ainsi selon que l'on privilégie tel ou tel objectif :

- la **polarisation** par investissement dans le principal pôle d'excellence au nom de **l'efficacité** économique : c'est le choix des Pays-Bas qui ont préféré conforter la Randstad plutôt que de privilégier l'équilibre national ;
- la **promotion de nouvelles régions compétitives** : c'est la stratégie du **polycentrisme** ; la DIAC se préoccupe ainsi de ses métropoles régionales, jugées insuffisamment puissantes face à leurs homologues européennes ;
- le **renforcement préférentiel des zones les moins développées** pour assurer la **cohésion territoriale** et donc l'équité spatiale.

2. Quelles priorités effectives d'affectation des fonds structurels ? Le cas de la France

2.1. L'objectif : repérer ex post la stratégie de répartition de l'Objectif 2 entre les régions

Cette étude vise à **déterminer quel type de développement** a été **privilégié** à partir d'une analyse ex post de la **ventilation des Fonds** européens sur le territoire français (FEDER et FSE) :

- **la compétitivité** globale si l'Ile-de-France, considérée comme la locomotive nationale, est favorisée ;
- **le polycentrisme** si les fonds sont concentrés dans les autres **régions métropolitaines**, car cela équilibrerait le territoire national dans la tradition française des métropoles d'équilibre ; les politiques structurelles visent surtout en effet la compétitivité, mais une compétitivité fondée sur plusieurs zones métropolitaines performantes et non sur la concentration des moyens sur une seule métropole d'envergure mondiale ;
- **la convergence** des territoires si les **régions les plus en retard** sont les plus soutenues.

Dans la mesure où les régions françaises d'Outre-mer dépendent toutes du nouvel Objectif 1 (Convergence) et les 22 régions de France métropolitaine du nouvel Objectif 2 (Compétitivité régionale et emploi), nous avons cherché à savoir quelle stratégie avait été choisie au regard de la **répartition des fonds entre régions d'Objectif 2**. Après négociation avec la Commission, chaque région s'est vue attribuer pour la période 2007-2013 une enveloppe budgétaire au titre du FEDER (Fonds européens de développement régional) et du FSE (Fonds Social Européen). Au sein de l'enveloppe de plus de 9 milliards d'euros (prix 2004) de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi », le Gouvernement français a décidé de la répartition entre le FEDER et le FSE lors d'un Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT) en mars 2006. Il a retenu 56 % pour le FEDER, soit plus de 5 milliards d'euros et 44 % pour le FSE, soit près de 4 milliards (DIACT, 2006)

Nous avons établi une **classification des régions de France** (régions ultra-marines exclues) **en fonction de leur degré de métropolisation**, étant entendu que la métropolisation favorise la compétitivité par les économies d'échelle qu'elle permet. La métropolisation est un phénomène de concentration des richesses et des hommes dans l'espace qui favorise les grandes villes déjà bien dotées d'aménités spécifiques, et qui effectuent la plupart du temps une montée en gamme de leurs activités pour concentrer de nombreux *Emplois métropolitains supérieurs* (EMS), c'est-à-dire de type cadre et à contenu décisionnel élevé (banque, finance, recherche, immobilier, etc.) tels que les a définis l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

La classification proposée tient compte de l'envergure mondiale ou européenne de la ville principale de la région, de la taille et des fonctions de son pôle urbain majeur, de la structure de son système urbain et de son taux d'emplois métropolitains supérieurs. **Quatre catégories** de régions ont ainsi été retenues (tab. 1 et carte 1) :

- *les villes mondiales*, classées et reconnues dans le système des villes mondiales ;
- *les régions centrales métropolitaines*, où sont situées des villes concentrant de nombreux EMS et s'inscrivant dans les systèmes urbain européen ;
- *les régions métropolisées*, dont la structure urbaine est dominée par un ou deux pôles majeurs entamant une montée en gamme de leurs activités ;
- *les régions sous-métropolisées*, de type périphérique, mal encadrées par leur réseau urbain et où les emplois dans le secteur primaire restent importants.

Ville mondiale	Ile-de-France
----------------	---------------

Régions centrales métropolitaines	Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d’Azur, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais
Régions métropolisées	Alsace, Haute-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Lorraine
Régions sous-métropolisées de type périphérique	Limousin, Franche-Comté, Corse, Basse Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Centre, Picardie, Poitou-Charentes, Auvergne

Tab. 1 : Quatre types de régions en fonction de leur degré de métropolisation.



Carte 1 : Localisation des régions administratives correspondantes.

2.2. La répartition des Fonds européens de développement régional (FEDER) par région⁴.

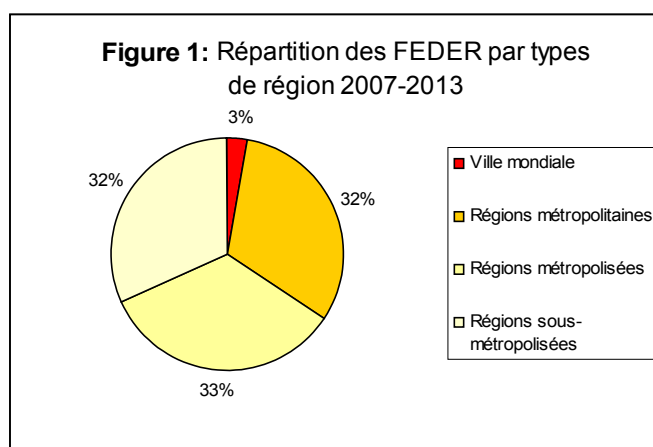
D’après le CRSN (DIACT, 2006), les indicateurs retenus pour l’affectation régionale des fonds ont été les suivants : population et densité, part de chômeurs supérieure à la moyenne nationale, PIB par habitant. On a aussi tenu compte des enveloppes régionales reçues pour la période 2000-2006, le **gouvernement ayant décidé de limiter à 30% la baisse** en valeur des dotations d’une même région en FEDER, les montants affectés à la France pour le nouvel Objectif « Compétitivité et emploi » ayant globalement diminué d’un quart par rapport aux budgets correspondants de la période précédente (tab. 2).

⁴ Cette répartition ne tient pas compte des Fonds attribués dans le cadre de programmes interrégionaux ou transfrontaliers (nouvel Objectif 3).

Allocations 2000-2006¹ Million EUR, 2004 prices		Allocations 2007-2013¹ Million EUR, 2004 prices	
<i>Cohesion Fund</i>	0	<i>Cohesion Fund</i>	0
<i>Objective 1</i>	2.939	<i>Convergence</i>	2.831
		<i>Statistical Phasing-out</i>	0
<i>Phasing-out</i>	498	<i>Phasing-in</i>	0
<i>Objective 2</i>	6.679	<i>Regional Competitiveness</i>	
<i>Objective 3</i>	5.013	<i>and Employment</i>	9.101
<i>Community Initiatives</i>	1.016	<i>European Territorial</i>	
		<i>Cooperation</i>	773
Total	16.145	Total	12.704
(1) - Comparisons need to be made with great caution given the change in regional eligibility, and the number and nature of the objectives in the two programming periods. - The 2000-2006 amounts have been corrected to match the 2004 prices (as in the case of the financial perspectives 2007-2013). - Figures are net of allocations for the rural development and fisheries instruments in both periods.			

Tab. 2 : Les enveloppes du FEDER pour la France : comparaison 2000-2006 et 2007-2013.

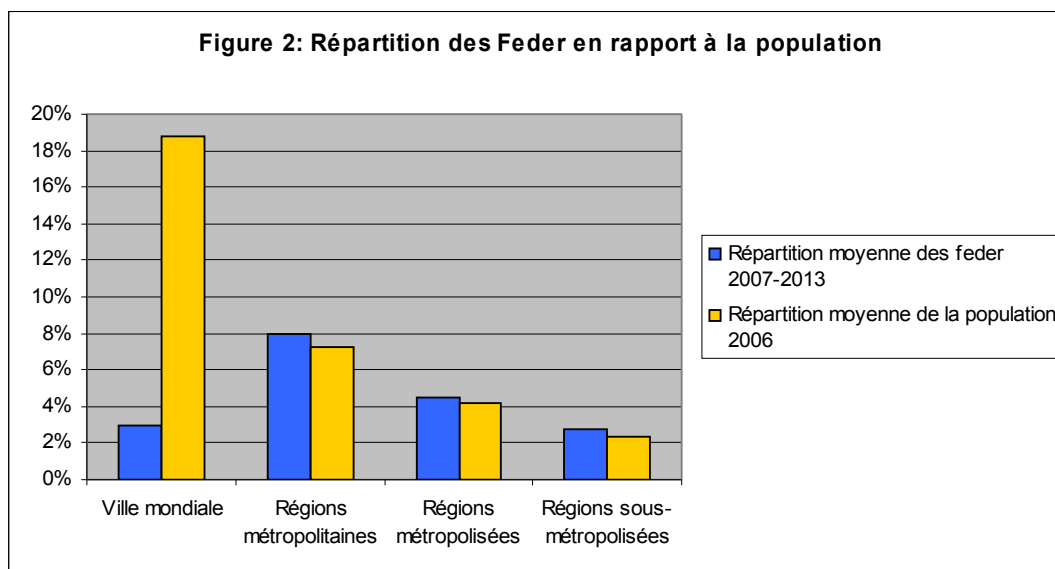
On s'aperçoit que ces fonds sont affectés de façon équivalente entre les trois types de régions de province (régions centrales métropolitaines, régions métropolisées et régions périphériques sous-métropolisées) (figure 1).



En revanche, la région **Ile-de-France ne reçoit presque rien** à ce titre, ce qui tend à montrer que les fonds de développement régional **favorisent le polycentrisme et la cohésion avant la compétitivité** nationale. Le fait que le gouvernement choisisse d'investir autant dans les régions métropolitaines que dans les régions sous-métropolisées montre qu'il n'entend pas choisir entre le renforcement des principales régions métropolitaines régionales et les autres.

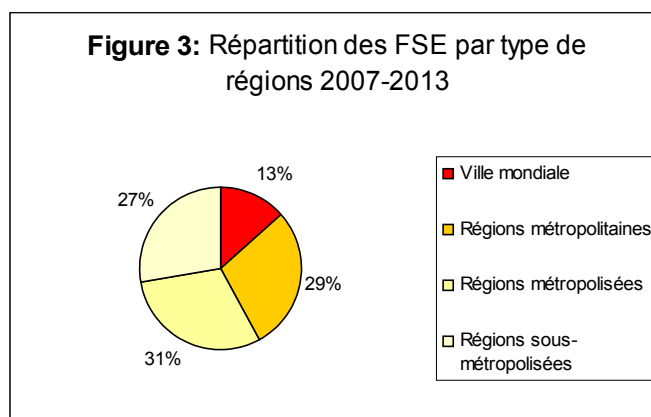
Cela dit, comme les régions sous-métropolisées sont plus nombreuses que les régions métropolitaines, il faut comparer le montant des aides au poids démographique des quatre groupes de régions. En regardant la moyenne de la part des fonds attribués par type de région (figure 2), on se rend compte que les **régions métropolitaines** reçoivent en moyenne presque **trois fois plus** que les régions sous-métropolisées (8 % contre 2.8 %) et presque deux fois plus que les régions métropolisées (4,2 %).

La figure montre cependant que la distribution du FEDER en dehors de l’Ile-de-France est **globalement fonction du nombre d’habitants**, cette distribution subégale au profit des régions de province semblant répondre à l’objectif de cohésion territoriale. Cela dit, dans une perspective rawlsienne (Rawls, 1971), ce n’est pas a priori le nombre d’habitants des régions qui doit guider la répartition des fonds mais le besoin réel des régions les plus démunies. De ce point de vue, on voit qu’il n’y a pas d’effort particulier pour orienter ces subsides vers les régions sous-métropolisées.



2.3. La répartition du Fond Social européen (FSE) par région

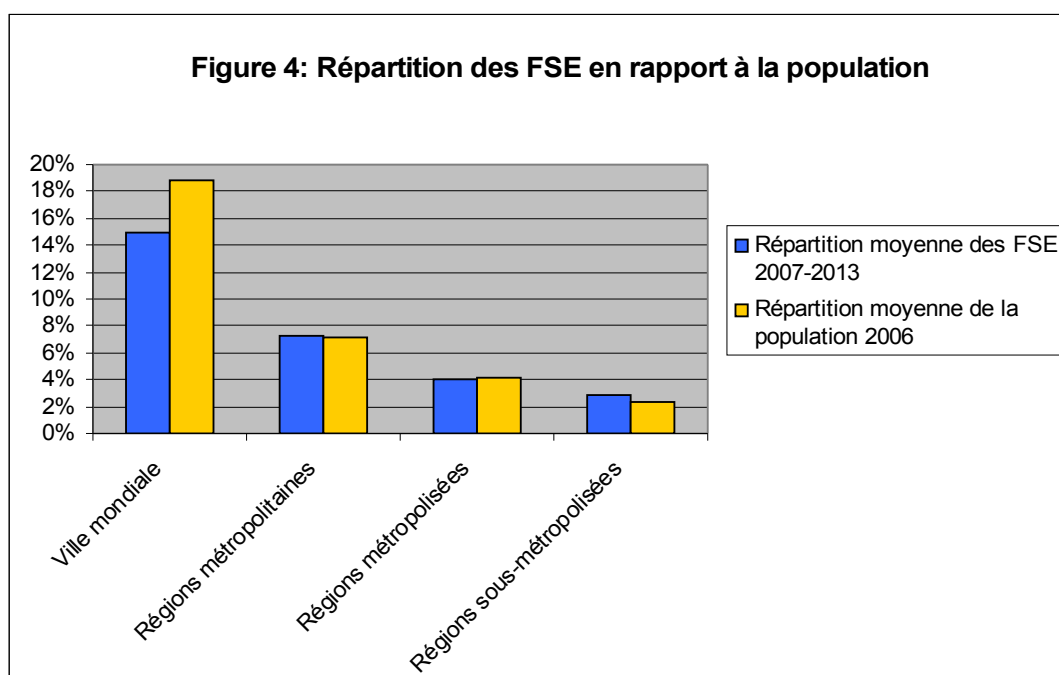
Pour établir la clé de répartition du FSE entre les régions, il a été tenu compte à hauteur des deux-tiers de critères d’accès à l’emploi et de revenus⁵ mais aussi, pour le tiers restant, de la capacité de chaque région à consommer les crédits tout en limitant là encore la baisse effective à un quart. Le résultat donne, comme pour le FEDER, une distribution **assez équilibrée** entre les régions métropolitaines, les régions métropolisées et les régions sous-métropolisées en chiffres absolus, puisque chaque catégorie en reçoit plus ou moins 30 % (figure 3).



⁵ Les indicateurs retenus ont été les suivants : chômage de longue durée, chômage des jeunes, emploi total, écart entre emploi des femmes et emploi des hommes et nombre de bénéficiaires du Revenu minimum d’insertion (RMI).

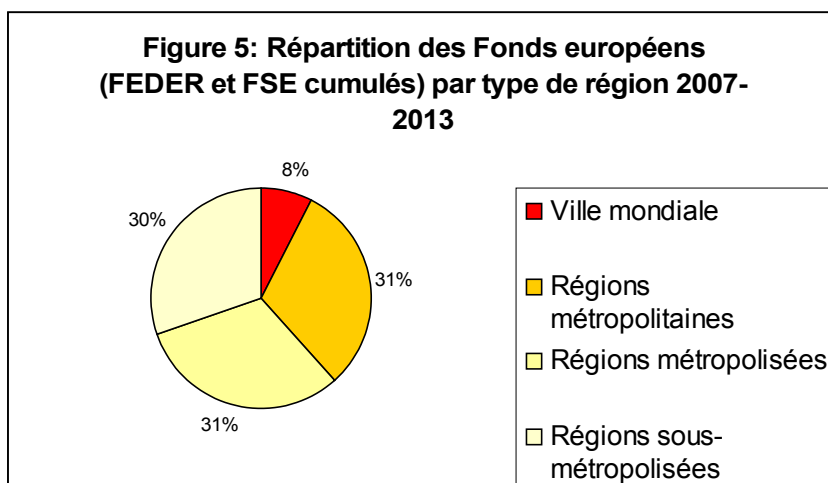
La grande différence avec le FEDER vient de la **part beaucoup plus grande accordée à la ville mondiale**, à savoir l'Ile-de-France. Cette spécificité vient de la nature même du FSE : il s'agit d'**assurer la cohésion sociale** par des politiques favorisant la formation et l'emploi. Compte tenu de son poids démographique (plus de 11 millions d'habitants), l'Ile-de-France concentre certes logiquement les plus gros effectifs de populations en difficulté et connaît, comme toute métropole géante, des difficultés du fait de l'exacerbation de la ségrégation sociale par les coûts fonciers et une plus forte concentration de ménages à revenus élevés. Les inégalités de potentiel fiscal entre ses collectivités territoriales sont également très fortes, non seulement entre communes mais même entre régions de type NUTS 3 puisqu'on y trouve un département aux problèmes sociaux très graves (la Seine-Saint-Denis) mais également les deux départements les plus riches de France (les Hauts-de-Seine et Paris). La **compétitivité parisienne n'exclut donc pas une médiocre cohésion** sociale et territoriale. L'Ile-de-France, dont les ressources fiscales sont de loin les plus élevées du pays, pourrait cependant largement prendre en charge ses propres disparités territoriales. **Mais, faute de solidarité entre les collectivités territoriales** franciliennes pour compenser ces inégalités de richesse, on demande aux fonds structurels de financer le développement social des quartiers difficiles et des banlieues à problèmes situées au sein d'une agglomération pourtant opulente, ce qui pose de manière criante le **problème de l'échelle d'intervention** adéquate.

En province, la mise en rapport des FSE avec la population moyenne des régions (figure 4) indique que chaque type de région reçoit des aides communautaires en fonction de ses besoins en termes quantitatifs.

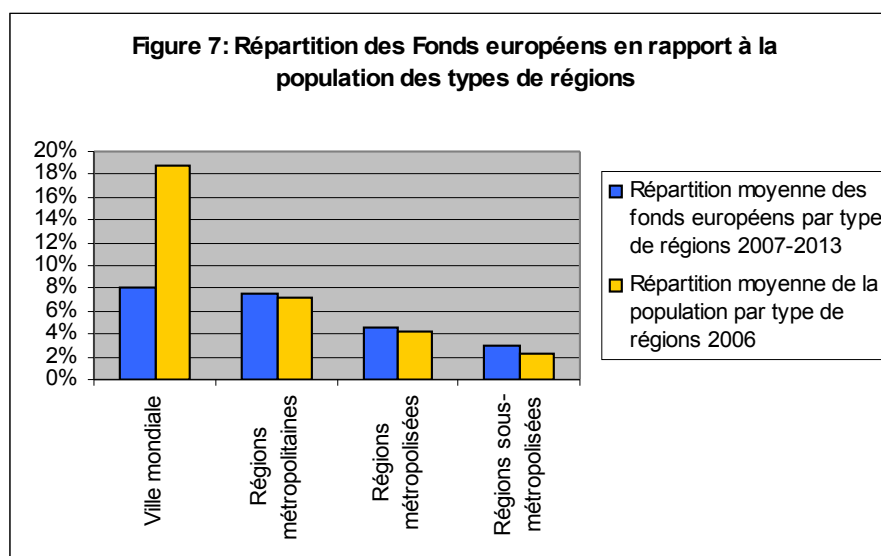


Reste à faire le bilan global de l'affectation régionale des deux fonds.

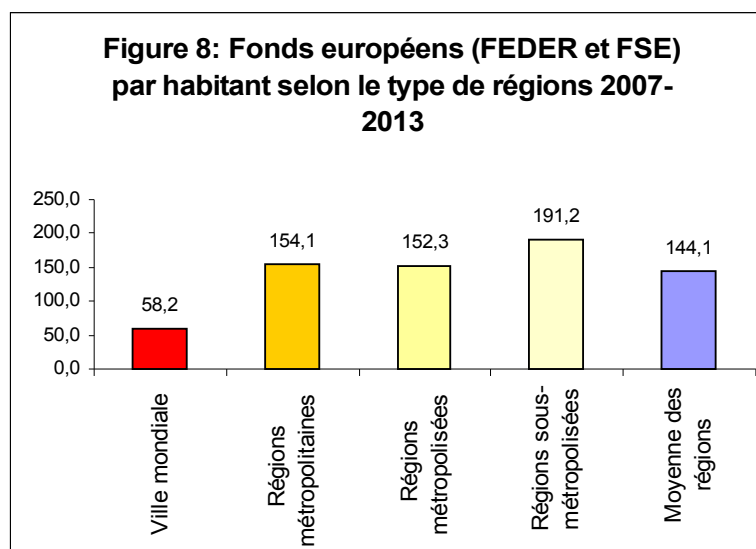
2.4. La répartition des fonds européens d'objectif 2 (FEDER et FSE) : un exercice équilibré



En termes absolus, les régions métropolitaines et métropolisées se sont vues attribuer chacune près du tiers (31 %) des fonds structurels (figure 5) si bien que le développement de la compétitivité du territoire français semble devoir s'effectuer par un soutien actif aux métropoles régionales. Mais cette politique ne se fait pas a priori aux dépens des régions sous-métropolisées, qui reçoivent une part équivalente (30 %) des fonds accordés à la France au titre de l'objectif 2. D'après ce graphique, la politique d'attribution aux régions de province de ces fonds semble donc **très équilibrée** et conforme à leur poids démographique cumulé (fig. 7).



Si l'on considère les montants attribuables par tête (figure 8), on se rend cependant compte que les fonds communautaires d'Objectif 2 bénéficient plus aux habitants des régions sous-métropolisées qu'à ceux des régions métropolitaines. La clé de répartition du FEDER vise donc le soutien aux régions compétitives tout en assurant une **solidarité** avec les régions sous-métropolisées par des transferts financiers.



3. Un compromis qui n'empêche pas des débats persistants

3.1. Des choix de répartition faiblement hiérarchisés

Au total, les montants attribués semblent viser **d'avantage la cohésion sociale** (notamment par le FSE qui aide les populations en difficulté même dans la région la plus riche) et la **cohésion territoriale** (puisque le montant par habitant distingue nettement les régions les moins compétitives) qu'un renforcement de la compétitivité de la région-capitale et des régions métropolitaines.

En volume cependant, les masses budgétaires attribuables aux régions métropolitaines et à l'Ile-de-France sont supérieures car ce sont les plus peuplées et que l'écart des affectations par tête n'est pas suffisant pour compenser les inégalités de poids démographique (à la différence des fonds d'Objectif 1 considérés par rapport aux fonds de l'Objectif 2). De ce point de vue, et malgré le souci de limiter les variations de montants d'une période de programmation à l'autre pour une même région, les **régions les plus compétitives sont mieux loties** qu'elles ne l'étaient auparavant, en conformité avec le souci de renforcer la compétitivité globale du territoire communautaire et de l'espace national. Parmi elles, l'orientation des crédits disponibles s'effectue à l'avantage des régions métropolitaines de province, ce qui est en phase avec l'objectif du **polycentrisme**.

Le CRSN français souligne d'ailleurs « *le rôle moteur des métropoles régionales et des grandes agglomérations* » pour permettre à la France d'« *entrer plus avant dans l'économie de la connaissance* », sachant que « *cette dynamique des métropoles et de l'emploi qualifié constitue aussi un levier de plus en plus efficace du rééquilibrage entre les régions* » (DIACT, 2006). A cet égard, l'exercice d'équilibre auquel se sont livrées la Commission européenne et la DIACT est plutôt habile : soutenir les régions métropolisées contribue **aussi bien au renforcement de la compétitivité nationale qu'à la cohésion territoriale et au polycentrisme**. On constate ainsi que la répartition ne mise pas exclusivement sur les seules régions métropolitaines de province mais aussi sur ce que nous avons appelé les régions métropolisées dont les montants par tête sont identiques (fig. 8) parce que la DIACT considère que leur montée en gamme doit être encouragée.

En définitive, la répartition régionale des crédits respecte le double objectif assigné par le CRSN français aux politiques communautaires pour la France :

- « - d'une part (...) renforcer le rôle moteur des pôles les plus dynamiques (...)
- d'autre part (...) maintenir des actions ciblées de relance (...) pour les territoires fragiles ou en situation intermédiaire » (DIACT, 2006).

3.2. De vifs débats sur les arbitrages entre efficacité et équité supposées

Pour autant, l'analyse n'épuise pas les débats théoriques. S'interroger sur la possibilité et la manière de concilier compétitivité et cohésion territoriale (Peyrony, 2007) revient en définitive à poser « *la question de l'arbitrage entre équité territoriale et efficacité économique* » (Guigou, 2008), enjeu qui renvoie à son tour aux **niveaux de concentration et de redistribution** économiquement, socialement et politiquement admissibles. Ce point crucial interpelle les responsables nationaux de l'aménagement du territoire français, de plus en plus influencés par les thèses en vogue de l'économiste Laurent Davezies selon lesquelles il vaut mieux **favoriser les régions les plus compétitives** (en clair dans le contexte français : l'Ile-de-France) pour assurer un meilleur effet d'entraînement grâce aux économies d'agglomération et donc un surcroît de richesses qui pourra être ensuite partiellement redistribué aux régions moins favorisées. En résumé : « *investissements sociaux dans les régions à faible potentiel productif, investissements de soutien au système productif là où le potentiel est le plus fort* » (Davezies, 2002).

On notera que L. Davezies applique le même raisonnement à l'échelle communautaire où il faudrait également concentrer l'effort sur les pôles majeurs afin d'en maximiser l'effet moteur puisqu'il estimait dans un rapport à la Commission que « *donner de l'argent à Lisbonne est (...) une façon de donner de l'argent à l'Alentejo* » puisque « *l'argent dépensé à Lisbonne induit plus de croissance que l'argent dépensé dans l'Alentejo* » (EC, 1998). Vouloir investir ailleurs que dans les pôles majeurs serait au mieux un jeu à somme nulle, au pire une faute car cela reviendrait à dilapider les ressources communautaires. Mieux vaudrait donc prendre acte des performances des régions métropolitaines en y concentrant de façon utile les investissements publics et se contenter de partager les richesses ainsi produites. Davezies n'a pas varié sur ce point, estimant que « *dans le cas européen, une politique d'incitation au développement productif favorisant les régions les plus pauvres des pays les moins avancés peut non seulement avoir pour effet de gaspiller des fonds rares pour des projets peu rentables, mais pousse aussi à déresponsabiliser les régions motrices* » (Davezies, 2008).

Ce raisonnement vise à réorienter les fonds publics vers des régions prospères par une **dénonciation du coût de la solidarité** avec « *les régions-wagons* » accusées d'empêcher le traitement correct des difficultés sociales des quartiers populaires (Davezies, 2008), alors que la persistance des problèmes des zones difficiles de l'Ile-de-France résulte avant tout de l'absence de redistribution entre les différents territoires des régions-capitales.

Surtout, ce schéma redistributif de pure assistance est bien **éloigné de l'essence même de l'aménagement du territoire** et ne satisfait pas les régions périphériques car si les transferts sociaux corrigent temporairement les inégalités de revenus, ils n'en suppriment ni les causes, ni les effets, à savoir une dépendance persistante à l'égard de l'Etat et de la solidarité interrégionale. La cohésion territoriale ne saurait être atteinte qu'en permettant aux régions les moins prospères de se doter durablement des moyens de se développer par elles-mêmes.

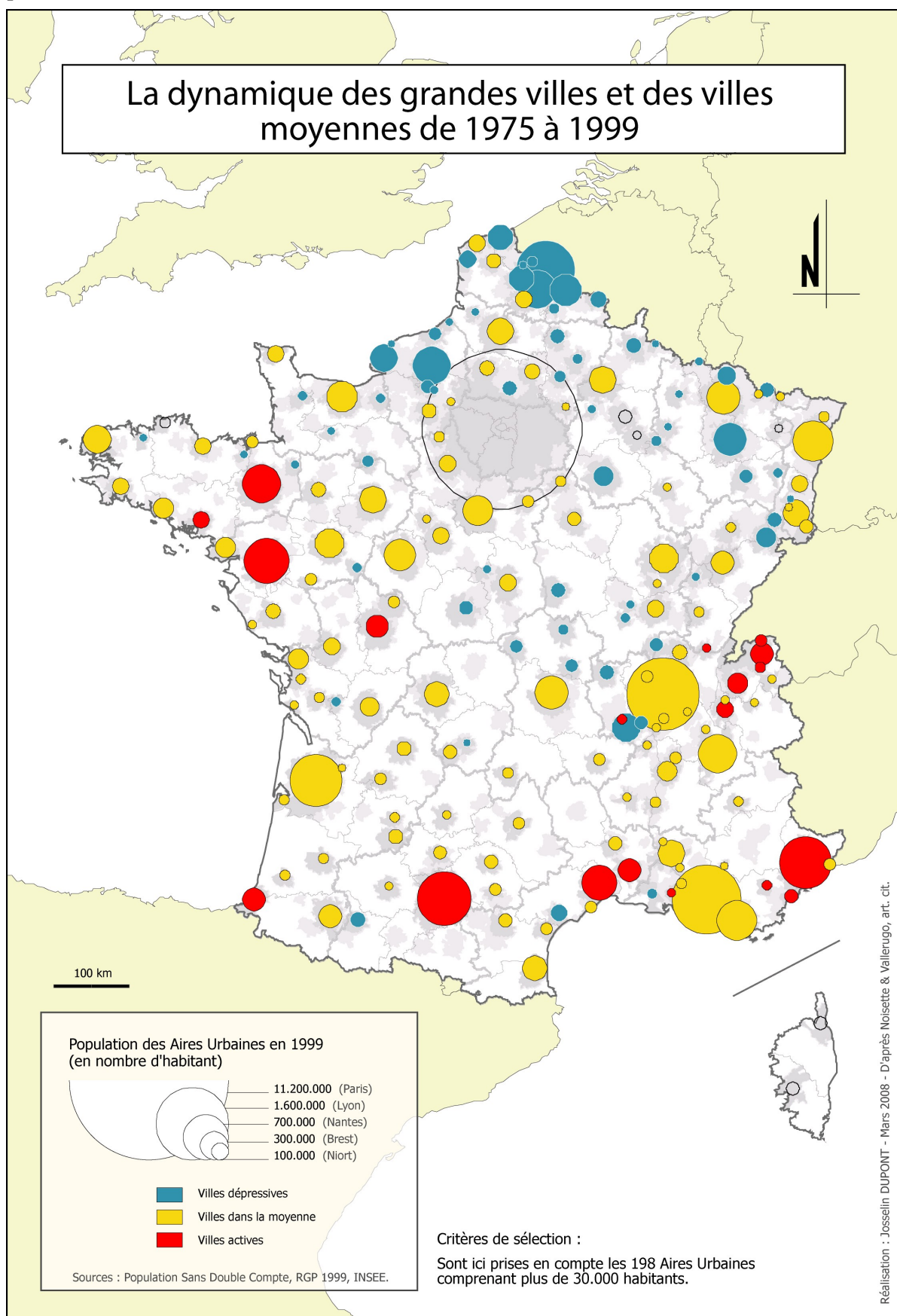
De plus, l'incertitude des trajectoires de développement régional en raison « *d'un modèle instable en mosaïque* » (Illeris, 2002) rend d'autant plus **hasardeuse une stratégie visant à reconcentrer** les fonds publics sur une seule région. En France, le taux de croissance de l'aire urbaine de Paris depuis 1975 a été tout à fait quelconque tandis qu'au niveau de l'Union européenne, la R & D a eu tendance à se diffuser aux régions périphériques, « *parce qu'on avait surestimé les forces d'agglomération et/ou estimé les phénomènes de congestion* » mais aussi vraisemblablement du fait de « *l'action des politiques publiques, en particulier les fonds structurels* » (Carluier, Gaulier, 2007). La vision de la surproductivité des seuls espaces mégapolitains ne résiste pas à une analyse précise. Selon Sven Illeris (2005), il n'y a pas d'arguments empiriques ou théoriques donnant quelque crédit au mécanisme des *pôles de croissance* ou à l'idée que la capitale vue comme le « *moteur qui tire le reste du pays* » doit être soutenue dans la compétition internationale que se livre les villes et les Etats pour capter les investissements directs à l'étranger. Ce ne sont là que des « *slogans superficiels* », dit-il, car les IDE dessinent une géographie beaucoup plus complexe en fonction des marchés à atteindre, des types d'investissement, des capacités des régions d'accueil : ce qui est vérifié pour les sièges sociaux et la finance ne l'est pas nécessairement pour l'industrie et les services, puisque ce sont les régions non métropolitaines qui ont au contraire une base exportatrice plus large.

Conclusions

Trois séries de conclusions peuvent être tirées des réflexions qui précèdent :

- Sur la **question des trois choix stratégiques** respectivement favorables à la compétitivité, au polycentrisme et à la cohésion territoriale, l'exemple de la mise en œuvre du FEDER en France métropolitaine (Objectif 2) témoigne d'une solidarité persistante en termes relatifs à l'égard des régions sous-métropolisées, mais aussi d'une affectation supérieure et croissante des fonds structurels aux régions les plus compétitives, ce qui traduit un compromis. L'attribution des crédits aux régions de province disposant de métropoles compétitives permet toutefois de combiner ces trois objectifs, sachant qu'un effet de débordement permet à des *city regions* placées dans l'environnement proche de ces métropoles (Scott, 2001) de bénéficier de leur dynamisme (carte 2). La question de la plus grande efficacité d'un renforcement des régions-capitales les plus puissantes reste controversée, la polarisation du développement prédite par les modèles de la Nouvelle économie géographique (NEG) ne s'étant pas produite partout, loin de là, puisque c'est l'hétérogénéité et l'instabilité du développement dans l'espace et le temps qui ont prévalu.
- S'agissant de **l'échelle optimale d'intervention** en faveur de la cohésion territoriale, il est probable qu'en l'absence de compétence communautaire en matière d'aménagement du territoire et en raison de l'importance des transferts sociaux, le niveau national reste de loin le plus puissant pour redistribuer. Compte tenu de la communauté d'objectifs entre l'UE et les Etats membres, le principe actuel d'une action conjointe semble donc de bon sens.
- Dans ce cadre, **la gestion des fonds structurels** peut cependant s'effectuer de façon plus ou moins décentralisée. Le gouvernance territoriale et l'efficacité des différentes administrations dans l'obtention effective des budgets mobilisables ne sont pas toujours en adéquation avec l'enveloppe budgétaire : la cohésion territoriale dépend en effet de la capacité d'absorption. Malgré leurs besoins, les PECO sont à cet égard désavantagés par leurs lacunes en la matière et n'obtiennent pas toujours autant de fonds européens que ce à quoi ils auraient droit selon les normes communautaires (Drevet, 2007). Une telle situation tend à plaider pour une gestion centralisée. D'autres pays fortement centralisés comme la France ou le Royaume-Uni ont du mal à se saisir de l'échelle régionale. En France par exemple, malgré les lois successives de décentralisation, les fonds structurels sont toujours gérés par l'Etat qui en assure simplement une déconcentration au profit de ses services régionaux. Pour 2007-2013, la gestion des fonds communautaires a même été recentralisée, échappant aux collectivités territoriales régionales (Epstein, 2008), celles-ci s'efforçant simplement de satisfaire aux critères et de rentrer « dans les cases » pour espérer recevoir leur part potentielle. *« Cette évolution est justifiée par une nouvelle rhétorique politique insistant sur l'impératif de renforcement de la compétitivité territoriale, en lieu et place d'un discours antérieur qui présentait la cohésion territoriale comme un facteur de développement local »* estime le politiste Arnaud Epstein (2008). Les fonds européens ne sont donc pas attribués en l'occurrence selon les critères de *l'empowerment régional* de la Commission européenne. Au fond, le retrait apparent de l'Etat du niveau régional et local s'accompagne en réalité d'un « *gouvernement à distance* » (Epstein) qui renforce ses capacités d'orientation des choix des acteurs régionaux. Faute d'évaluation de ces nouvelles pratiques, il est difficile d'en mesurer la portée. On relèvera cependant qu'une vaste étude portant sur 17 pays de l'OCDE (Canaleta, Arzoz, Gárate, 2004) a démontré l'effet positif de la décentralisation sur la convergence régionale et la forte corrélation négative entre la décentralisation, notamment fiscale, et les inégalités régionales au sein d'un même territoire national. Le niveau d'investissement dans le capital humain, l'enseignement et la R & D est notamment plus élevé dans les systèmes décentralisés, ce qui explique ces résultats.

Au-delà, le débat porte sur la **mise en concurrence des territoires par l'Etat** central. Arnaud Epstein (2008) constate une tendance à « *renoncer à la redistribution keynésienne entre territoires pour privilégier une logique plus schumpétérienne de soutien ciblé aux territoires producteurs de richesse et d'innovation* » (Jessop, 2002 ; Brenner, 2004). Loin de réguler les dynamiques territoriales, la technique de l'appel à projets à laquelle la DIACT recourt sans cesse davantage auprès des collectivités (Baudelle, 2008) provoque ainsi une mise en concurrence des territoires et engendre inévitablement des territoires gagnants perdants faute de pouvoir retenir l'ensemble des candidatures présentées. Une telle méthode est légitimée au niveau central par la recherche de l'excellence et d'une meilleure compétitivité. Sven Illeris (2002) estime au contraire que comme la décentralisation des politiques de développement a renforcé la compétition entre territoires, les autorités européennes et nationales devraient tâcher d'**établir des règles** pour la limiter et assurer ainsi aux villes et régions économiquement les plus faibles des ressources suffisantes pour faire face. On le voit, le débat sur les échelles de la cohésion territoriale reste tout à fait ouvert.



Carte 2 : Trois types de variation démographique et d'évolution de l'emploi dans les aires urbaines françaises (d'après Noisette & Vallerugo, 2002).

REFERENCES

- BAUDELLE G., 2006, La géographie sociale et la cohésion territoriale : une question d'échelles, in SECHET R., VESCHAMBRE V. (dir.), *Penser et faire la géographie sociale*, PUR, Rennes, p. 89-97.
- BAUDELLE G., 2008, « Construire ensemble les territoires » : les transformations récentes du modèle français d'aménagement du territoire, in ARNOULD P., BAUDELLE G., POURTIER R. (coord.), « Construire ensemble les territoires », *Historiens et Géographes*, Comité national français de géographie, Congrès de l'Union géographique internationale, Tunis, sous presse.
- BAUDELLE G., ELISSALDE B., 2007, L'aménagement à l'heure de l'Europe : une construction territoriale imparfaitement partagée ?, *L'Information Géographique*, 71, 4, p. 43-67.
- BRENNER N., 2004, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 394 p.
- BULEON P., SHURMER-SMITH L. (dir.), 2008, *Espace Manche. Un monde en Europe/Channel Spaces, a World within Europe*, ESO UMR 6590, Caen, Université de Caen, Projet EMDI, 197 p.
- CANALETA C. G., ARZOZ P. P., GARATE M. R., 2004, Regional Economic Disparities and Decentralization, *Urban Studies*, 41, 1, p. 71-94.
- CARLUER F., GAULIER G., 2007, Le centre et la périphérie de l'espace européen : analyses empiriques de la concentration et de la diffusion, *L'Espace Géographique*, 4, p. 289-303.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (CE), 1999, *SDEC : Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne*, Réunion informelle des ministres chargés de l'Aménagement du territoire de l'Union européenne, Potsdam, mai, Luxembourg, OPOCE, 89 p.
- CE, 2006, *La stratégie pour la croissance et l'emploi et la réforme de la politique européenne de cohésion Quatrième rapport d'étape sur la cohésion*, Luxembourg, OPOCE, 14 p.
- CE, 2007, *Agenda territorial de l'Union européenne. Vers une Europe plus compétitive et durable avec des régions diverses*, Réunion informelle des ministres du Développement urbain et de la cohésion territoriale, Leipzig, mai, Luxembourg, OPOCE, 8 p.
- DATAR, Comité stratégique, 2003, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France*, Paris, La Documentation française, 72 p.
- DAVEZIES L., 1997, Premier rapport de la Commission européenne. La cohésion fragmentée, *Pouvoirs Locaux*, n° 33-II, p. 30-34.
- DAVEZIES L., 2002, Notes de lecture du deuxième rapport sur la cohésion : unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires, *Territoires 2020*, n° 5, p. 69-78.
- DAVEZIES L., 2008, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Editions du Seuil et la République des Idées, 112 p.
- DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires), 2006, *Cadre de référence stratégique national. Programmes de la politique européenne de cohésion économique et sociale 2007-2013*, Paris, 134 p.
- DREVET J.-F., 2007, Territorial Cohesion Policy in a Europe with Uncertain Borders, in FALUDI A. (dir.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, p. 145-164.
- DÜHR S. (2006), *The Visual Language of Spatial Planning. Exploring Cartographic Representations for Spatial Planning in Europe*, Londres, Routledge, 187 p.
- EPSTEIN R., 2008, Après la territorialisation, le gouvernement à distance, in VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, à paraître, p. 133-142.
- EUROPEAN COMMISSION (EC), 1998, *Economic and Social Cohesion in the European Union : the Impact of Member States' own Policies*, Luxembourg, OPOCE, 237 p.
- FREMONT A., ALLEMAND S., HEURGON E. (dir.), *L'aménagement du territoire : changement de temps, changement d'espace*, Colloque de Cerisy-la-Salle, Caen, P.U. Caen, 385 p.

- GUIGOU J.-L., 2008, Une égo-histoire de la DATAR, in FREMONT A., ALLEMAND S., HEURGON E. (dir.), *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, op. cit., p. 77-87.
- ILLERIS S., 1992, Urban and Regional Development in Western Europe in the 1990s : a Mosaic Rather Than the Triumph of the « Blue Banana », *Scandinavian Housing and Planning Research*, 9, p. 201-215.
- ILLERIS S., 2002, La croissance urbaine est-elle contagieuse ? Ou comment les villes et les cités influencent le développement économique régionales, in Ministère [danois] de l'environnement, Service de l'aménagement du territoire (dir.), *Les villes européennes à l'ère mondiale. Identités urbaines et développement régional*, Copenhague, p. 030-036.
- ILLERIS S., 2005, Regional Policy and Urban Systems : Growth Centres or Polycentricity ?, Université de Roskilde, ronéo, 13 p.
- JESSOP B., 1994, Post-Fordism and the State, in AMIN A. (dir.) *Post-Fordism: a Reader*, Oxford, Blackwell, p. 251-279.
- JESSOP B., 2002, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press, 344 p.
- MacLEOD G., 2001, New Regionalism Reconsidered: Globalization and the Remaking of Political Economic Space, *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 4, p. 804-829.
- MIRABAUD P., 2008, De la DATAR à la DIACT : approfondissement et transformation de l'aménagement du territoire, in FREMONT A., ALLEMAND S., HEURGON E. (dir.), *Aménagement du territoire. Changement de temps, changement d'espace*, op. cit., p. 89-95.
- NADIN V., 2002, Visions and Visioning in European Spatial Planning, in FALUDI A. (dir.), *European Spatial Planning*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, p. 101-137.
- NOISETTE P., VALLERUGO F., 2002, *La dynamique des grandes villes et des villes moyennes en France (1975-1999)*, Colloque « La diversification régionale à l'épreuve des faits », ASRDLF, Trois Rivières.
- PEYRONY J., 2007, Territorial Cohesion and the European Model of Society. French Perspectives, in FALUDI A. (dir.), *European Spatial Planning*, Cambridge (Mass.), Lincoln Institute of Land Policy, p. 61-80.
- PRUD'HOMME R., 1995, *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252; Washington, Banque Mondiale.
- RAWLS J., 1971, *A Theory of Justice*, Oxford, Oxford University Press (Trad. : *Théorie de la justice*, Paris, Seuil, 1987, 667 p.).
- SCOTT A. J. (dir.), 2001, *Global City Regions*, Oxford, Oxford U.P.